Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1841**

19. Wahlperiode 24.04.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Norbert Kleinwächter, Jürgen Pohl, René Springer, Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Das Teilzeit- und Befristungsgesetz gestattet in seiner aktuellen Fassung beinahe ohne Einschränkungen, Arbeitnehmer beliebig lange und beliebig oft befristet zu beschäftigen. Zwar ist die Einstellung ohne Sachgrund zeitlich begrenzt. Ein gesellschaftliches Problem stellen jedoch die Befristungen mit Sachgrund dar, die durch das Anführen eines von vielen möglichen Gründen unbegrenzt erfolgen können (Kettenverträge). Diese Regelungen führen zu einem erheblichen Anteil befristet Beschäftigter: Mehr als drei Millionen Menschen haben einen befristeten Arbeitsvertrag (https://www.boeckler.de/63056_106171.htm). 45% der Neueingestellten hatten 2016 einen Arbeitsvertrag mit Ablaufdatum, im öffentlichen Dienst sind sogar 57% der Neueingestellten befristet beschäftigt. Nur 40% werden übernommen, viele Befristungen werden dagegen verlängert. Aufgrund der weit verbreiteten Haushaltsstellen mit kw-Vermerk erhalten viele sogar konsekutiv über mehrere Jahre hinweg befristete Arbeitsverträge. Vielen Menschen gelingt es nicht, einen unbefristeten Arbeitsvertrag zu bekommen, weil sie in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst mit oder ohne Sachgrund dauerhaft in befristeten, atypischen und damit prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind.

Dies ist ein gravierendes soziales Problem, denn eine befristete Beschäftigung verwehrt den zumeist jungen Menschen eine nachhaltige Planung ihres Privatlebens, eine Familiengründung und eine geeignete Altersvorsorge. Die Hans-Böckler-Stiftung stellte eine geringere Kinderzahl bei blos befristet Beschäftigten fest (https://www.boeckler.de/63056_106171.htm). Das Risiko, auf die sozialen Sicherungssysteme angewiesen zu sein, steigt.

Die Lage von Berufsanfängern oder Personen in neuen Beschäftigungsverhältnissen soll durch die vorgesehene Gesetzesänderung verbessert werden, indem die Entfristung von Arbeitsverträgen befördert und eine Kettenbefristung wirksam unterbunden wird. Jüngere, aber auch ältere Menschen, Berufsanfänger, Berufswechsler oder Wiedereinsteiger - z.B. nach Auslandsaufenthalten oder längeren Erziehungszeiten – sollen eine langfristige faire Beschäftigungsperspektive erhalten.

B. Lösung

Die befristete Einstellung eines Arbeitnehmers muss für den Arbeitgeber dauerhaft in einem gewissen Rahmen möglich bleiben, um die im Arbeitsmarkt

notwendige Flexibilität zu gewährleisten. Zugleich soll jedoch die soziale Absicherung des Arbeitnehmers sichergestellt und die unbefristete Beschäftigung als Normalarbeitsverhältnis gefördert werden.

Die nicht trennscharfe Unterscheidung von Befristungen mit und ohne Sachgrund wird zugunsten einer generellen Regelung aufgehoben, die eine befristete Anstellung für maximal 24 Monate gestattet. In besonderen Fällen darf dieser Zeitrahmen überschritten werden.

Kettenbefristungen werden reduziert, indem eine zeitliche Höchstgrenze für die Befristung einer Stelle eingeführt wird und eine konsekutive befristete Einstellung nicht gestattet ist.

C. Alternativen

Keine.

Die von den Fraktionen der LINKEN und im Koalitionsvertragsentwurf der CDU/CSU und SPD vorgestellten Alternativen zum Thema der sachgrundlosen Befristung erfüllen den Zweck des Antrags nicht. Es ist nämlich gerade nicht die mit zeitlichen Einschränkungen versehene sachgrundlose Befristung, die Probleme erzeugt, sondern die Aneinanderkettung von Befristungen mit Sachgrund.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

Das Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 14 wird wie folgt geändert:

a) Absätze 1 bis 3 werden wie folgt gefasst:

„(1) Die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines besonderen Grundes ist bis zur Dauer von zwei Jahren zulässig; bis zu dieser Gesamtdauer von zwei Jahren ist auch die höchstens dreimalige Verlängerung eines kalendermäßig befristeten Arbeitsvertrages zulässig. Eine Befristung nach Satz 1 ist nicht zulässig, wenn mit demselben Arbeitgeber innerhalb der drei zurückliegenden Jahre bereits ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat oder wenn der Arbeitgeber dieselbe Stelle bereits innerhalb der drei zurückliegenden Jahre mit einem Arbeitnehmer, der in einem befristeten Arbeitsverhältnis stand, besetzt hat. Durch Tarifvertrag kann die Anzahl der Verlängerungen oder die Höchstdauer der Befristung abweichend von Satz 1 festgelegt werden. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelungen vereinbaren.

(2) Eine Befristung über die in Abs. 1 genannte Dauer hinaus ist zulässig, wenn sie durch einen besonderen Grund gerechtfertigt ist. Ein besonderer Grund liegt vor, wenn

1. der Arbeitnehmer zur Vertretung eines anderen Arbeitnehmers beschäftigt wird und eine Verlängerung der Vertretung über die in Absatz 1 genannte Dauer zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht absehbar war,
2. die Eigenart der Arbeitsleistung die Befristung über die in Absatz 1 genannte Dauer hinaus rechtfertigt, wie zum Beispiel im Falle der befristeten Beschäftigung von Experten im Rahmen einer Projektarbeit, der Beratung oder der Politik oder von herausragenden Sportlern und Künstlern,
3. das befristete Arbeitsverhältnis vornehmlich der Qualifikation des Arbeitnehmers dient,
4. die Befristung auf einem gerichtlichen Vergleich beruht.

(3) Eine befristete Beschäftigung eines Arbeitnehmers entgegen der Regelungen in Abs. 1 Satz 2 ist dann zulässig, wenn

1. die Arbeit saisonal wiederkehrend und nur zu gewissen Jahreszeiten, Monaten oder Wetterbedingungen auszuführen ist (Saison- und Kampagnebetrieb),
2. die Eigenart der Arbeitsleistung dies rechtfertigt, zum Beispiel bei Experten-, Sportler- oder Künstlerverträgen,
3. das vorangegangene Arbeitsverhältnis ein Ausbildungsverhältnis oder Arbeitsverhältnis zum Erwerb einer Qualifikation war,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4. der Arbeitgeber weniger als 10 Beschäftigte hat und die unbefristete Beschäftigung des Arbeitnehmers für ihn eine außergewöhnliche wirtschaftliche Härte bedeuten würde oder aus anderen Gründen unzumutbar wäre, insbesondere wenn die betriebliche Lage eine wiederholte befristete Beschäftigung unabdingbar macht oder eine Sozialauswahl bei einer späteren betriebsbedingten Kündigung nicht vorgenommen werden könnte."

2. § 15 wird wie folgt gefasst:

   a) Absatz 4 wird aufgehoben,

   b) Absatz 5 wird Absatz 4.

3. In § 21 wird der Ausdruck „§ 15 Abs. 2, 3 und 5" durch den Ausdruck „§ 15 Abs. 2, 3 und 4" ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

Berlin, den 19. April 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Regelung ist notwendig, um prekäre Arbeitsverhältnisse, die sich aus sogenannten „Kettenverträgen“ ergeben, zu verhindern. Berufseinsteiger, Berufswechsler und Wiedereinsteiger sollen langfristige berufliche Perspektiven und damit ein höheres Maß an Sicherheit und Freiheit in ihrer Berufs- und Lebensplanung erhalten. Eine Neuregelung ist insbesondere im Hinblick darauf erforderlich, dass Paragraphen 1 und 5 der EG-Richtlinie 1999/70/EG, welche durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz umgesetzt werden sollten, nur unzureichend erfüllt sind: Das bestehende Gesetz trifft keine ausreichende Vorsorge zum Schutz vor Kettenverträgen und Reihenbefristungen und erklärt auch keine definitive Höchstzahl an Befristungen, denn gemäß dem existierenden § 14 Abs. (1) führt die Anführung eines „sachlichen Grundes“ dazu, dass die Befristung ohne Einschränkungen erfolgen kann. Damit ist die Vorschrift der EG-Richtlinie, einen wirksamen Rahmen zu schaffen, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder –verhältnisse verhindert, nicht ausreichend umgesetzt. Zudem ist die Entfristungsquote von 40% bei einer Befristungsquote von 45% aller Neueinstellungen (BT-Drucksache 18/11981) viel zu niedrig. Rund ein Drittel der befristeten Beschäftigungsverhältnisse werden wiederum befristet verlängert. Statt einer Übernahme in einen sicheren Arbeitsplatz erfolgt also sehr häufig eine Weiterbeschäftigung in Unsicherheit. Für die Arbeitnehmer hat das negative Folgen für die individuelle Lebensplanung: Wohnraum kann schwieriger gefunden werden, Kredite erhalten befristet Beschäftigte beinahe nie und eine verlässliche Familienplanung leidet. Eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen ist erforderlich, um unbefristete Arbeitsverhältnisse, die einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität der Bürger leisten, zu fördern und den Schutz vor Kettenbefristungen zu verbessern.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf beinhaltet eine Neuregelung der Einschränkungen für Befristungen: Die im Gesetz bislang verankerte Unterscheidung in Befristungen mit Sachgrund, die uneingeschränkt und wiederholt erfolgen können, und Befristungen ohne Sachgrund, die gewissen Einschränkungen unterliegen, wird aufgehoben. Die aktuell gesetzlich verankerte umfangreiche und nicht abschließende Liste sachlicher Befristungsgründe, die von der Erprobung eines Arbeitnehmers bis zu betrieblichen Überlegungen reichen, bietet keinen ausreichenden Schutz vor Kettenbefristungen. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass die Befristung eines Arbeitsverhältnisses immer vor dem Hintergrund einer betrieblichen Überlegung und daher aus sachlichem Grunde erfolgt (vgl. IAB-Kurzbericht 5/2016, Abb. 3).

Die existierenden Vorschriften werden so verändert, dass Befristungen mit oder ohne Sachgrund künftig generell mit den Einschränkungen versehen werden, die bislang in ähnlicher Form ausschließlich für Befristungen ohne Sachgrund galten: Eine Befristung darf nicht länger als insgesamt 24 Monate dauern und innerhalb der 24 Monate darf ein befristeter Vertrag maximal dreimal verlängert werden. Dabei ist eine Befristung unzulässig, wenn derselbe Arbeitnehmer bereits in den zurückliegenden drei Jahren bei dem Arbeitgeber beschäftigt war oder wenn dieselbe Arbeitsstelle bereits in diesem Zeitraum mit einem befristeten Arbeitsverhältnis besetzt gewesen ist. Ausnahmen für diese Vorschriften sind in den Absätzen 2 und 3 geregelt, die einen sehr eingeschränkten Katalog „besonderer Gründe“ für eine wiederholte oder länger andauernde Befristung anführen.

III. Alternativen

Alternativen sind nicht vorhanden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die durch die Fraktion der LINKEN in Drucksache 19/831 vorgeschlagene Streichung der sachgrundlosen Befristung löst weder das Problem der Kettenbefristung noch das der Notwendigkeit der Flexibilität bei Arbeitsverhältnissen für Arbeitgeber.

Die im Koalitionsvertrag aus CDU/CSU und SPD vorgesehene Änderung bezüglich der Befristung von Arbeitsverhältnissen führt ebenso wenig zum Ziel, dafür zu einem massiven Anstieg an Bürokratie. So will die Regierungskoalition die Befristung ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis maximal 18 Monate gestatten und bei Unternehmern mit mehr als 75 Beschäftigten maximal 2,5 Prozent der Belegschaft sachgrundlos befristen lassen. Dies diskriminiert größere Unternehmen gegenüber kleineren und wirft die Frage auf, wie die Quote von 2,5% kontrolliert und festgestellt werden soll. Ferner verkennen die Koalitionsparteien, dass der Lösungsansatz bezüglich der sachgrundlosen Befristung nicht greift. Auch hinter sachgrundlosen Befristungen stehen zumeist betriebliche Überlegungen, die jedoch zur Vermeidung eines potentiellen Arbeitsgerichtsprozesses auf Feststellung der Unzulässigkeit des Sachgrunds nicht als Sachgrund ausgeführt werden. Die Befristungen mit Sachgrund will die Koalition weiterhin vollumfänglich zulassen. Die Beschränkung von Kettenbefristungen greift erst ab einer Dauer von fünf Jahren. Da die meisten Befristungen kürzer sind, trägt dies nur in Einzelfällen zu einer Verbesserung der Situation der Arbeitnehmer bei und verhindert auch Kettenbefristungen nicht effektiv.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr.12 des Grundgesetzes. Artikel 72, Abs. 2 garantiert die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie die Wahrung der Rechtseinheit, die im staatlichen Interesse liegt. Die europäische Richtlinie 1999/70/EG wird durch die Gesetzesänderung besser umgesetzt. Dies kann auch nur durch eine bundesgesetzliche Regelung erfolgen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf zielt auf die Verbesserung der Chancen befristet Beschäftigter, ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis einzugehen. Damit entspricht er den Richtlinien europäischer Gesetzgebung in 1999/70/EG, die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die den Übergang befristeter Beschäftigungsverhältnisse in unbefristete erleichtern.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Abschaffung der bislang bestehenden Notwendigkeit, befristete Arbeitsverhältnisse aus Sachgründen zu rechtfertigen, wird die Rechtssicherheit erhöht. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Sachgründen bei der Befristung von Arbeitsverhältnissen durch Arbeitsgerichte entfällt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf entspricht im besonderen Maße der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, denn menschenwürdige Arbeit wird gefördert und materielle Deprivation wird verhindert. Da auch Frauen erheblich von Befristungen betroffen sind, fördert der Entwurf zudem die Gleichberechtigung von Männern und Frauen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4. Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten für den Bürger oder die Verwaltungen. Es ist mit einer Abnahme der Verwaltungskosten insbesondere bei den Agenturen für Arbeit zu rechnen, da es weniger befristet Beschäftigte gibt, die aus ihren Arbeitsverhältnissen in die Arbeitslosigkeit entlassen werden. Für die Arbeitslosenversicherung ergibt sich ebenfalls eine Entlastung durch den Entfristungseffekt.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine. Das WissZeitVG ist durch diese Änderung nicht betroffen, da es ausschließlich für qualifizierende Tätigkeiten gilt und neben dieser Neuregelung bestehen kann.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung ist nicht vorgesehen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

§ 14 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes regelt in seiner aktuellen Form, dass Befristungen mit Sachgrund ohne Einschränkungen (Absatz 1) und Befristungen ohne Sachgrund mit gewissen Einschränkungen (Absatz 2) möglich sind.

Befristungen sollen nunmehr mit oder ohne Sachgrund den folgenden Einschränkungen unterliegen: Eine Befristung ist bis zur Dauer von zwei Jahren zulässig, und bis zu dieser Gesamtdauer kann ein befristetes Arbeitsverhältnis bis zu dreimal verlängert werden. Wenn innerhalb der drei zurückliegenden Jahre bereits ein Arbeitsverhältnis mit dem Arbeitgeber bestanden hatte, ist eine Befristung unzulässig. Gleiches gilt auch, wenn dieselbe Arbeitsstelle innerhalb dieses Zeitraums bereits mit einem befristeten Vertrag belegt war. Diese Regelung verhindert Kettenbefristungen. Die insbesondere im öffentlichen Dienst weit verbreitete Praxis, z.B. Lehrer nur für ein Schuljahr ein- und vor den Sommerferien wieder auszustellen, wird hiermit verunmöglicht. Die Tarifautonomie wird dadurch geschützt, dass durch Tarifvertrag abweichende Regelungen beschlossen werden können.

In besonderen Fällen ist dennoch eine Befristung zuzulassen, die über die Einschränkungen in Absatz 1 hinausgeht. Daher wird die Ausnahmeregel des „besonderen Grundes“ in Absatz 2 geschaffen. Diese Ausnahmeregel ermöglicht unter bestimmten Umständen die Verlängerung einer Befristung über 24 Monate hinaus. Zulässig ist dies etwa, wenn ein Arbeitnehmer einen anderen vertritt und diese Vertretung länger andauert als ursprünglich vorhersehbar, etwa wenn der vertretene Arbeitnehmer Elternzeit für mehrere Kinder beansprucht. Ferner kann die Eigenart der Arbeitsleistung die längere Befristung rechtfertigen. Diese Eigenart der Arbeitsleistung ist sehr eng auszulegen, ermöglicht aber z.B. weiterhin zeitlich befristete Künstlerverträge an Theatern, Sportlerverträge im Profifußball oder Einstellungen für Projektarbeit. Ausbildungsverhältnisse, Traineeships und Qualifikationsprogramme werden von den strengen Regeln der Befristung ebenso ausgenommen wie gerichtliche Vergleiche. Die „besonderen Gründe“ sind im Streitfall von den Gerichten deutlich strenger auszulegen als die bisherigen „Sachgründe“ bei der Befristung.

Abweichungen von der Regelung des Verbots der wiederholten befristeten Beschäftigung werden zugelassen für Künstler- oder Saisonarbeit, wie etwa Erntearbeit oder nur saisonal anfallende Arbeit im Tourismusgewerbe, wenn das vorangegangene Arbeitsverhältnis ein Ausbildungsverhältnis war oder wenn es sich um einen kleinen Betrieb handelt, für den die unbefristete Einstellung eine außergewöhnliche wirtschaftliche Härte bedeuten würde.

Diese neuen Regelungen ersetzen auch die alten Absätze 2a und 3. Der besondere Schutz neu gegründeter Unternehmer ist durch die Sonderregelung in Absatz 3 Nummer 3 übernommen, die vorsieht, dass eine wiederholte Befristung bei Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten möglich ist. Der alte Absatz 3 stellt eine unzulässige Diskriminierung nach dem Alter dar und verstößt somit gegen § 1 AGG. Er ist deshalb aufzuheben.

Zu Nummer 2

§ 15 (4) ist zu streichen. Dieser Absatz wurde in das Gesetz aufgenommen, obwohl § 624 BGB diesen Inhalt bereits erfasst. Es wurde bezweckt, sämtliche Fristen in einem Gesetz darzustellen. Der zentrale Inhalt dieser Neuregelung ist hingegen gerade, Befristungen generell nicht länger als 24 Monate zu gestatten. Daher würde ein eigener Absatz für den beinahe nie mehr zulässigen Sonderfall einer Befristung auf Lebenszeit oder über fünf Jahre hinaus einen Widerspruch darstellen. Im Übrigen bleibt die gleichlautende Regelung in § 624 BGB unberührt und dessen Regeln sind im Einzelfall weiterhin anwendbar.

Zu Nummer 3

Hierbei handelt es sich um eine Folgeänderung aufgrund der Aufhebung des § 15 (4).

Zu Nummer 5

Hierbei handelt es sich um eine Folgeänderung aufgrund der Aufhebung des § 15 (4).

Zu Artikel 2

Das Inkrafttreten ist für den 1. Januar 2019 geplant, um insbesondere den Arbeitgebern die Möglichkeit zu geben, sich auf die Änderungen einzustellen: Da die Befristungsregelung Auswirkungen auf die Personal- und Stellenplanung haben kann, ist den Arbeitgebern eine angemessene Vorbereitungszeit einzuräumen, um befristete Verträge zu entfristen oder auch nach dem 1. Januar vom Wegfall der Unterscheidung von Befristungen mit und ohne Sachgrund zu profitieren.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.